

中国城乡

工作者系列培训教材

中国农村社区 建设实务

ZHONGGUONONGCUNSHESHEQUJIANSHESHIWU

民政部基层政权和社区建设司组织编写
蒋昆生◎主编

 中国社会出版社
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社区工作者系列培训教材

中国农村社区 建设实务

ZHONGGUONONGCUNSHIQUJIANSHESHIWU

民政部基层政权和社区建设司组织编写
蒋昆生◎主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社区建设实务/蒋昆生主编;民政部基层政权和社区建设司组织编写. —北京: 中国社会出版社, 2014. 4

中国城乡基层干部和社区工作者系列培训教材

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4676 - 0

I. ①中… II. ①蒋…②民… III. ①农村社区—社区建设—中国—教材
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 046792 号

丛 书 名: 中国城乡基层干部和社区工作者系列培训教材

丛书主编: 蒋昆生

组织编写: 民政部基层政权和社区建设司

书 名: 中国农村社区建设实务

责任编辑: 孙 研

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66060097

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真: (010) 66051713

(010) 66083600 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 22.25

字 数: 350 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

丛书编辑委员会

主 任：蒋昆生

副主任：朱耀垠 汤晋苏 刘 勇 浦善新

成 员：（按姓氏笔画排序）

马晓慧 李永新 李振家 贺更行

郝海波 高洪山 黄观鸿

序

民政部副部长 窦玉沛

完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是党的十八届三中全会确定的全面深化改革的总目标。基层政权是国家政权的基石，社区治理是国家治理的基础，加强城乡基层政权建设、创新城乡社区治理，是创新社会治理体制的必然要求和重要基础，也是全面深化改革的重要内容和必要保障。当前，我国改革开放到了一个新的重要关头，深化改革开放面临许多新情况新问题，必须进一步解放思想、坚定信心，冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱，以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革。

实现党的十八大和十八届三中全会提出的各项目标任务，对包括基层干部在内的各级干部的本领提出了新的更高要求。习近平总书记强调，“在每一个重大转折时期，面对新形势新任务，我们党总是号召全党同志加强学习；而每次这样的学习热潮，都能推动党和人民事业实现大发展大进步。……同过去相比，我们今天学习的任务不是轻了，而是更重了。这是由我们面临的形势和任务决定的。”基层是一切工作的落脚点，基层干部是抓工作落实的主力军，正如习近平总书记所说，乡村处在贯彻执行党的路线方针政策的末端，是我们党执政大厦的地基，乡村干部可以说是这个地基中的钢筋，位子不高但责任很大。城乡基层干部和社区工作者的政策水平、创新能力、服务意识和专业素质，直接影响到城乡基层政权和社区建设的进展和成效，影响到社会治理创新乃至国家治理能力和治理现代化的进程，因此，必须加强和

创新基层干部的教育培训，切实提高其推进改革、服务群众的能力。

为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和习近平总书记系列讲话精神，进一步深化对基层政权和社区建设规律的科学认识，加强对基层政权和社区建设实践的业务指导，民政部基层政权和社区建设司组织编纂了中国城乡基层干部和社区工作者系列培训教材。该系列教材紧扣推进全面深化改革的总目标与社区治理体系和治理能力现代化的根本要求，立足提升城乡基层干部、社区工作者业务能力和综合素质，认真贯彻中央关于深化社会体制改革的新思想、新论断、新要求，深入阐释党和国家关于推进基层政权和社区建设的大政方针，全面梳理各地区各部门在城乡基层政权和社区建设领域探索实践，为参与基层政权和社区建设工作的实际工作者提供科学的理论解读、专业的业务指引和详实的实践参考，相信其必将有益于全面提升城乡基层干部和社区工作者的工作能力和综合素质。一是帮助基层干部和社区工作者进一步解放思想。在推进社区治理创新中，也面临一些思想观念的障碍：有的基层政府或政府部门习惯于对基层群众自治组织发号施令，有的村（居）组织习惯于把自己定位于政府的腿，过于依赖基层政府，而不能自觉、主动地承担起组织居民自治和发动社会参与的职责，本套系列教材致力于帮助基层干部和社区工作者进一步认清国家治理现代化的趋势，明确基层政府和基层自治组织的互动关系，自觉地将改革信念和创新思维贯穿于推进基层政权建设和推进社区治理的全过程，增强自我革新的勇气和胸怀，创造性地推进基层社会治理创新。二是帮助基层干部和社区工作者进一步丰富相关知识。教材的内容涉及社会学、政治学、管理学、社会工作等多学科的知识，兼及相关工作的历史演进和国外、海外的发展状况，致力于帮助基层干部和社区工作者扩大视野、增强大局意识、提高政策理论水平和思想认识水平，自觉把社区治理置于国家全面深化改革的大局中思考和谋划，并积极配合推动其他领域的改革创新。三是帮助基层干部和社区工作者进一步增强工作本领。教材贯串“贴近基层、贴近群众、贴近实际”的要求，坚持政策理论阐释和实务技巧介绍相结合，配有各地

的典型经验和案例分析，致力于帮助基层干部和社区工作者依法办事、服务群众、组织居民自治、动员社会参与的能力，重点提高管理社会事务、协调利益关系、处理人民内部矛盾、维护社会稳定的本领。

创新永不止步，改革未有穷期。加强城乡基层政权建设、创新城乡社区体制是时代赋予我们光荣而艰巨的使命。衷心希望广大城乡基层干部和社区工作者立足本职、胸怀全局，加强学习、提高本领，锐意改革、大胆创新，为实现社区治理体系和治理能力现代化加倍努力，为增进人民福祉、维护基层稳定、共筑社会和谐竭诚付出，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量！

是为序。

目 录

第一章 农村社区建设的意义与目标	(1)
第一节 农村社区的含义与特征	(1)
第二节 我国农村社区建设的起源和发展	(6)
第三节 农村社区建设的目标	(17)
第四节 农村社区建设的意义	(25)
第二章 农村社区建设的内容与原则	(35)
第一节 农村社区建设的内容	(35)
第二节 农村社区建设的原则	(42)
第三节 农村社区建设要处理好的几大关系	(50)
第三章 农村社区建设的工作方法	(57)
第一节 农村社区建设工作的特点	(57)
第二节 农村社区建设工作的常用方法及案例	(64)
第三节 农村社区建设工作的操作方法	(72)
第四章 农村社区的建置与规划	(88)
第一节 农村社区的适度规模	(88)
第二节 农村社区的空间布局	(90)
第三节 农村社区规划的技术指引	(100)
第四节 当前农村社区建置的典型形式	(106)
第五章 农村社区组织建设	(113)
第一节 农村社区的组织体系与结构	(113)

第二节 农村社区党组织建设·····	(116)
第三节 农村社区决策与议事机构·····	(119)
第四节 农村社区执行与服务机构·····	(122)
第五节 农村社区监督机构·····	(127)
 第六章 农村社区管理 ·····	(132)
第一节 农村社区社会管理的内容·····	(132)
第二节 农村社区社会管理的方式·····	(140)
第三节 农村社区应急管理·····	(147)
第四节 政府公共管理与社区自我管理的衔接·····	(150)
 第七章 农村社区服务·····	(156)
第一节 农村社区公共服务·····	(156)
第二节 农村社区志愿服务·····	(162)
第三节 农村社区市场服务·····	(170)
第四节 农村社区互助服务·····	(177)
第五节 农村社区服务平台建设·····	(179)
第六节 多元服务的衔接与协同·····	(185)
 第八章 农村社区的社会组织·····	(191)
第一节 农村社区社会组织的类型·····	(191)
第二节 农村社区社会组织的作用·····	(198)
第三节 农村社会组织的社区参与·····	(205)
第四节 农村社区社会组织的培育与监管·····	(212)
 第九章 农村社区的文化建设·····	(218)
第一节 农村社区文化建设的意义·····	(218)
第二节 农村社区文化建设的内容·····	(227)
第三节 农村社区文化团体的培育·····	(242)
第四节 农村社区文化设施建设·····	(249)

第十章 农村社区社工队伍建设·····	(259)
第一节 农村社区社工岗位的设置·····	(259)
第二节 农村社区社工人才的培训与选拔·····	(264)
第三节 农村社区社会工作专职化建设·····	(271)
第四节 农村社区社工的考评与激励机制·····	(277)
第十一章 农村社区生态文明建设·····	(283)
第一节 农村社区生态文明建设的主体·····	(283)
第二节 农村社区生态文明建设的重点·····	(288)
第三节 农村社区生态文明建设的保障机制·····	(312)
第十二章 农村社区建设的领导与推进机制·····	(322)
第一节 农村社区建设的领导与协同机制·····	(322)
第二节 农村社区建设的工作机制·····	(328)
第三节 农村社区建设的绩效评估机制·····	(334)

第一章 农村社区建设的意义与目标

农村社区建设是适应我国农村及整个国家改革开放和现代化进程的一次重大制度创新，是农村基层组织与管理体制的重大变革。尤其是当前我国农村及整个国家改革发展进入一个新时期、新阶段，必须深刻认识农村社区建设的必要性、必然性和紧迫性，将农村社区建设作为农村及整个国家改革发展的重要的基础性工作大力推进。

第一节 农村社区的含义与特征

近些年是我国农业发展最快、农村面貌变化最大、农民得到实惠最多的时期。当前，农业农村发展进入了一个新阶段，《民政事业发展第十二个五年规划》明确规定，在“十二五”期间要进一步完善党组织领导下的充满活力的基层群众自治机制，促使环境优美、生活便利、文明祥和的新型城乡社区大量涌现，基本公共服务、志愿互助服务、便民利民服务覆盖所有城乡社区。

那么，什么是农村社区？

作为新型农村基层组织管理和服务的基本单元，农村社区是指聚居在一定范围内的人们所组成的农村基层社会生活共同体，其范围一般是指村民委员会辖区。农村社区将农村公共服务体系、农村组织管理体制、农村公共文化、农村土地人力物力资源紧密地整合在一起，推动农村社区聚集发展，从而有效改善农村人居环境，使人们重新找到认同感、归属感、幸福感。



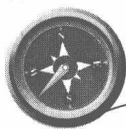
海外研究

农村社区建设最早起源于欧洲，1654 年德国开始村落社区建设，其后伴随

着工业化、城市化建设步伐的加快,农村社区建设逐步发展为现代化的城市社区,在各国现代化发展过程中发挥着重要的作用。但关于社区的定义至今仍缺乏一个统一的认识,1955年美国学者 G. A. 希莱里 (George A. Hillery) 就发现人们对于社区至少有 94 种解释,不过,其中 69 个有关定义表述中都包括地域、共同的纽带以及社会交往三方面的含义。

滕尼斯最早对社区进行了定义,他认为:“社区是人们之间亲密无间、相互信任、守望相助、默认一致、服从权威,具有共同信仰和共同风俗的联合体或共同体。这一共同体是持久的和真正的共同生活,不是一种暂时的和表面的共同生活,应该被理解为一种生机勃勃的有机体,而不是一种机械的聚合和人工制品。”

发展到现代,在韦伯斯特大词典中对社区的定义是:“由一些共享政府行政管理、拥有共同文化历史传统背景、共同利益的人居住的特定区域。”随着社区逐步演变成社会生活中最基层的社会单元或社会生活共同体,其类型也逐步多样化,不仅存在于农村,也存在于城市;不再是基于单纯的传统习俗,还包括契约和法律;不再是简单的自然而然的形成,而是有意识的规划和构建的结果,相对于传统的静止和封闭,更多地呈现流动和开放的特征,并开始逐步融入社会,成为社会的一部分。



地方探索

相对于国外农村现代社区建设,我国农村社区发展相对滞后。但是相对滞后并不代表落后,经过中央和地方齐心合力的探索,形成了一条适合我国国情的新型农村社区建设发展之路,这些“后起之秀”不仅对我国其他地方甚至对世界众多发展中国家的农村社区建设都有积极的借鉴意义。

1. 德州模式

以“合村并居”为农村社区建设的突破口,通过合并距离近、规模小的自然村,形成统合的基层组织。合村为农村社区的基础设施和服务建设奠定了基础,已实现农村社区建设的“规模效应”,并已在经济基础较好的社区开始了探索。^①

^① 郭延安:《农村社区建设中存在的问题及其对策》,《中国发展观察》,2012年第11期,第42页。

2. 潍坊模式

与德州不同的是,潍坊农村社区建设定位于“服务”,依托于建设辐射周边村落和居民的社区服务中心,完善中心运转的各项制度、规范,并尝试着促进农村居民向中心集聚,从缩小城乡公共服务的差距、实现基本公共服务均等化的角度对农村社区建设进行了实践上的探索。^①聊城则兼具了德州和潍坊的特点,在统合基层组织的基础上,不断完善农村社区的公共服务。^②



图1 山东省潍坊市诸城社区标志

3. 温州模式

温州社会管理和社区建设的基本思路是通过“三分三改”破除村社不分、政经不分的体制,实现经社分开、政经分开;通过“转、并、联”,推动村级组织的转型和农村社区的重建,将社区建设成管理、服务和自治的基础性平台;通过“上提下放、服务下沉”,加强基层社区管理和服 务职能,并通过社区平台来整合政府公共服务、市场服务、社会服务;通过培育和发展社会组织,鼓励社会参与,实现政府行政管理与社区自我管理,政府公共服务与社区自我服务的良性互动,社区和社团多元参与,合作共治;通过破除城乡二元化的户籍、产权、组织与服务体制,构建城乡一体的组织、管理与服务体制,实现城乡、社区以及整个社会的融合。^③

① 郭延安:《农村社区建设中存在的问题及其对策》,《中国发展观察》,2012年第11期,第42页。

② 郭延安:《农村社区建设中存在的问题及其对策》,《中国发展观察》,2012年第11期,第42页。

③ 项继权、李增元:《经社分开 城乡一体与社区融合——温州的社区重建与社会管理创新》,《华中师范大学学报》,2012年第6期,第3页。



图2 温州市平阳县桃源社区五大中心分布图

4. 新乡模式

新乡社区规划建设在充分尊重民意、民风、民俗的基础上，坚持“四议两公开”工作法，结合城镇化要求进行科学评审论证，以“规划先行、就业为本、群众自愿、量力而行、因地制宜、分类推进”为原则，实施新型农村社区建设三年行动计划，并初步形成了“农民自建、集体代建、招商建设、社会援建”四种建设途径和“城中村改造型、村庄合并型、旧村完善型、整体搬迁型、服务共享型”五种建设模式。^①



政策传真

2000年11月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部

^① 宋歌：《河南新乡市新型农村社区集聚发展的实践与探索》，《村镇建设》，2012年第5期，第64页。

关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知》(中办发〔2000〕23号)指出:“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”农村社区作为区别于传统行政村和现代城市社区的另一种组织类型,是以农业生产方式为基础的社区。农村社区在中央文件中最早见于十六届三中全会讨论通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,与“农村社区服务”“农村社区保障”及“城乡社区自我管理、自我服务”等密切相关。

2006年10月,党的十六届六中全会关于《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出:“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”至此,“农村社区建设”的概念首次被完整地提出。

2009年11月,民政部《关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》(民发〔2009〕165号)指出:“社区是社会的基本单元,是人们社会生活的共同体和人居的基本平台,社区和谐是社会和谐的基础。加强社会管理的重心在社区,改善民生的依托在社区,维护稳定的根基在社区。”

2011年,为适应统筹城乡经济社会发展、加强和创新社会管理需要、强化社区自治和服务功能,国务院办公厅下发了《关于印发社区服务体系建设规划(2011—2015年)的通知》(国办发〔2011〕61号),其中明确指出:“社区服务体系是指以社区为基本单元,以各类社区服务设施为依托,以社区全体居民、驻社区单位为对象,以公共服务、志愿服务、便民利民服务为主要内容,以满足社区居民生活需求、提高社区居民生活质量为目标,党委统一领导、政府主导支持、社会多元参与的服务网络及运行机制。”

2012年,民政部下发了《关于做好“中国社区”标识启用工作的通知》(民发〔2012〕66号),其中指出:“中国社区”标识是城乡社区的共同象征,展现了城乡社区建设蓬勃发展、城乡社区居民团结向上的良好风貌,已在国家工商行政管理总局商标局进行官方标志备案。逐步启用统一标识,着力打造城乡社区一体化发展新形象,是统筹推进城乡社区建设的重要举措,有助于夯实城乡社区在创新社会管理中的基础性地位,争取各级党委政府重视支持;有助于加快城乡社区服务规范化进程,提高服务水平和服务质量;有助于增强城乡居民社区认同感、归属感,调动社会各界共同建设社区美好家园的积极性。



图3 中国社区标识



蒋昆生（基层政权和社区建设司司长）：随着改革开放的不断深入，我国城乡发展关联日益增强、城乡居民流动日益频繁。深入推进农村社区建设实验试点，为统筹城乡社区建设创造了有利条件。要把城乡社区作为业务发展的主要阵地，以社区基本公共服务为切入点和着力点，着力打破二元分割的制度壁垒，统筹城乡社区组织建设、队伍建设、设施建设和制度建设，形成以城带乡、以乡促城、优势互补、双向受益的城乡社区建设一体化新格局。

第二节 我国农村社区建设的起源和发展

自党的十六届六中全会提出开展农村社区建设以来，各地区各部门按照中央的部署和要求，积极开展农村社区建设试点试验工作，有效地发挥了农村社区建

设在促进农村经济发展、繁荣社会事业、创新社会管理、增强社会自治和改善基础公共服务等方面的重要作用。到目前为止，我国农村社区已经走过了地方自发试点阶段（2001—2006 年）、建设试验阶段（2006—2008 年）和全面推进阶段（2009 年至今）三个阶段。^①

一、“自力更生”：农村社区自发试点阶段（2001—2006 年）

我国最早的农村社区建设是一种地方自发的“自力更生”的内生行为模式。在城市社区如火如荼建设的同时，江西、湖北、山东、四川等省、市也开始了自发进行农村社区建设试点。一桩桩看似偶然的事件，却有着必然的因果联系，是勤劳勇敢的人民智慧的结晶。

（一）“凤凰岭事件”——湖北省秭归县杨林桥镇农村社区建设序幕

在秭归县杨林桥镇凤凰岭村 4 组有个叫铁炉冲的地方，四面环山形成铁界。11 户 42 名村民一直是通过从悬崖上开凿的羊肠小道与外界联系的，在这条小道上若两人相遇，得侧着身子才能通过。在这个偏僻的小村，自从老党员袁学商当了 37 年的小组长后，已连续 4 年没有选举出小组长。1999 年，村民们决定把这条路修成能过拖拉机的公路，便推荐 61 岁的老党员袁学商为“领头人”，袁学商再次站了出来。10 户 20 个劳动力共同举手宣誓，不管遇到什么难处绝不退缩。3 个冬春的闲月，他们自带干粮，天蒙蒙亮上工，天黑了才回家，共投工 5600 多个。村民们卖掉年猪、鸡蛋，靠凑分分儿钱投入 2 万余元，硬是从悬崖上开凿了一条 2000 米的公路。路通了，他们种了烤烟，种了城里人喜欢的野菜，这些农产品再也不会因为道路问题而愁销路了。仅到 2008 年，人均收入就达到了 3000 元。铁炉冲自然村村民的做法使杨林桥的决策者认识到，只要选出了自己信任的人，干自己想干的事，什么难题都可以破解。于是，一个大胆的设想在这个镇诞生了：撤销村民小组，按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的原则，建立新型的农村社区自治模式，划分新型的自治单元——农村社区。以凤凰岭村事件为标志，开启了秭归县农村社区试点建设的序幕。

（二）“第一块试验田”——农业大省江西的农村社区建设之路

江西是一个农业大省，农村人口占全省人口的 80%，农村社会的发展明显滞后于城市。只有农村有了真正的发展，江西省才能够在 21 世纪现代化建设大

^① 民政部基层政权和社区建设司、华中师范大学中国农村问题研究中心：《中国农村社区发展报告（2009）》，2010 年 1 月 20 日。